

TEMA 6.1: LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE PROYECTOS

José Miguel Beltrán Castellanos

MÁSTER EN TERRITORIO, URBANISMO Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR



Instituto Universitario del Agua
y de las Ciencias Ambientales



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

1. INTRODUCCIÓN

La evaluación ambiental constituye un procedimiento administrativo a través del cual se consideran los intereses ambientales en los procedimientos que han de seguir los promotores y las Administraciones respecto de los proyectos, planes y programas que puedan tener una incidencia directa o indirecta sobre el medio ambiente.

En cuanto a los antecedentes, han pasado más de 30 años desde que, fruto de la transposición de la Directiva 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, fuera aprobado el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental (DLEIA), mediante el que se implantó en España una técnica de control previo de determinados proyectos sobre el medio ambiente, hasta entonces prácticamente desconocida en nuestro país.

Desde aquel momento la «Evaluación de Impacto Ambiental» (EIA) puede caracterizarse doblemente: de un lado porque ha sido objeto de una creciente utilización en clara correspondencia con el desarrollo económico del país, hasta el punto de que solo la Administración General del Estado (AGE) ha evaluado ya más de 5.000 proyectos, lo que ha dado lugar también a una considerable conflictividad judicial; y, de otro, por haberse visto afectada por numerosas reformas legislativas, motivadas en la mayor parte de los casos por los cambios impuestos por la normativa comunitaria y, en otros, por la voluntad del Estado o de las Comunidades Autónomas, en el marco cada cual de sus respectivas competencias.

Mención aparte merece, aunque también se trate de una técnica de control preventivo emparentada con la EIA, la «Evaluación Ambiental Estratégica» (EAE), incorporada al ordenamiento jurídico estatal mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, dando así cumplimiento a la transposición de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Ambos instrumentos han sido dotados de una regulación en un único texto legislativo, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (LEA), a cuyo estudio dedicaremos el presente tema. Como explica la exposición de motivos de la propia norma, la evaluación ambiental resulta indispensable para la protección del medio ambiente. Facilita la incorporación de los criterios de sostenibilidad en la toma de decisiones estratégicas, a través de la evaluación de



los planes y programas. Y por medio de la evaluación de proyectos, garantiza una adecuada prevención de los impactos ambientales concretos que se puedan generar, al tiempo que establece mecanismos eficaces de corrección o compensación.

Por último, esta importante técnica de control ambiental se encuentra también regulada más allá de nuestras fronteras nacionales, en el ámbito internacional, mediante el «Convenio sobre evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo», de 25 de febrero de 1991, conocido como Convenio de Espoo y ratificado por nuestro país el 1 de septiembre de 1992 y su Protocolo sobre evaluación ambiental estratégica, ratificado el 24 de junio de 2009. En el derecho comunitario, por la ya mencionada Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio y por la Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre, de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, que la LEA transpone al ordenamiento interno.

2. LA LEY 21/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE EVALUACIÓN AMBIENTAL

La Ley 21/2013, de 9 de diciembre (LEA), ha supuesto una importante novedad en el ámbito del Derecho estatal del medio ambiente y, en particular, en lo referido a las técnicas de evaluación ambiental. La Ley reúne en un único texto el régimen jurídico de la evaluación de planes, programas y proyectos, y establece un conjunto de disposiciones comunes que aproximan y facilitan la aplicación de ambas regulaciones¹.

La evaluación ambiental es un instrumento plenamente consolidado que acompaña al desarrollo, asegurando que éste sea sostenible e integrador. De este modo, la técnica de evaluación ambiental constituye uno de los principales institutos jurídicos de protección del medio ambiente, sino el principal, por el que se condiciona la realización de proyectos, actividades, instalaciones o industrias que puedan tener efecto sobre el medio ambiente, condicionando nuestra sostenibilidad, nuestro medio ambiente, nuestro futuro y, en definitiva, el interés público colectivo que encarna.

Esta ley parte de la experiencia acumulada en los más de treinta de aplicación, en España, de la evaluación ambiental. Durante este tiempo, la consideración de los impactos ambientales de los proyectos, primero, y de los planes y programas, después, se ha revelado como una herramienta útil para asegurar la sostenibilidad del desarrollo económico. No obstante, en este amplio periodo, también se han apreciado

¹ En efecto, se unifican en una sola norma dos disposiciones: la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos y modificaciones posteriores al citado texto refundido.

importantes disfunciones y carencias técnicas que se precisaba corregir sin dilación. Son ejemplo de estas insuficiencias, la tardanza en la emisión de algunas declaraciones de impacto ambiental, o la diversidad de normativas (en ocasiones sin justificación medioambiental) que pueden llegar a desvirtuar los efectos preventivos del procedimiento de evaluación ambiental.

Por ello, las mejoras técnicas que incorpora el texto legal se asientan en la mayor experiencia adquirida y en la mejor conciencia de dónde y cómo se suelen producir los impactos y el mejor modo de mitigarlos. De este modo, en España, la eficacia de la evaluación ambiental exige establecer un procedimiento que sea común en todo el territorio nacional, sin perjuicio de la facultad constitucional de que las comunidades autónomas disponen para establecer normas adicionales de protección.

La ley consta de 64 artículos distribuidos en tres títulos: el título I contiene los principios y disposiciones generales, el título II las disposiciones reguladoras de los procedimientos de evaluación ambiental y, por último, el título III regula el seguimiento y el régimen sancionador.

Los objetivos y la justificación de la Ley son claros:

- 1) Refundir en un solo texto la legislación de evaluación ambiental de planes y programas y la legislación de impacto ambiental de proyectos. Algo loable en pos de una menor dispersión normativa.
- 2) Dotar de una mayor exhaustividad de la legislación ambiental. Para ello incluye elementos hasta ahora contenidos en normas de desarrollo reglamentario, tales como las características técnicas de los estudios de impacto ambiental.
- 3) Agilizar las emisiones de declaraciones de impacto, reduciendo los plazos. Ahora bien, estos plazos carecen de carácter básico y en principio son solo aplicables a los procedimientos de evaluación ambiental que lleve a cabo el Estado.
- 4) Armonizar y homogeneizar los procedimientos en solo dos tipos para cada una de las evaluaciones (ordinario y simplificado).

3. PRINCIPIOS DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL

La LEA enumera una serie de principios de la evaluación ambiental que no difieren de los principios informadores o estructurales o generales del Derecho ambiental en general y que proceden tanto del derecho originario como, sobre todo, del Derecho derivado de la Unión Europea en materia ambiental. Como explica la propia norma en su exposición de motivos, no se establecen *ex novo*, si bien «se ha considerado conveniente su inclusión explícita en la Ley con la finalidad de que estén muy presentes, así resumidos y compilados, en el momento de adoptar decisiones sobre



evaluación ambiental y en especial para que las comunidades autónomas los tengan en consideración si deciden hacer uso de la habilitación constitucional que les permite adoptar normas adicionales de protección en materia de medio ambiente».

Los mencionados principios son: protección y mejora del medio ambiente; acción preventiva y cautelar, esto es, prevención, corrección y compensación de los impactos sobre el medio ambiente; quien contamina paga; racionalización; simplificación y concertación de procedimientos de evaluación ambiental; cooperación y coordinación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas; proporcionalidad entre los efectos sobre el medio ambiente de los planes, programas y proyectos y el tipo de procedimiento de evaluación al que, en su caso, deban someterse; colaboración activa de los distintos órganos administrativos que intervienen en el procedimiento de evaluación, facilitando la información necesaria que se les requiera; participación pública; desarrollo sostenible e integración de los aspectos ambientales en la toma de decisiones.

4. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y ESTRATÉGICA

4.1. Conceptos de planes, programas y proyectos

Con la finalidad de garantizar un elevado nivel de protección y de promover un desarrollo sostenible, el objeto de la evaluación ambiental son los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente. Evaluación que debe realizarse durante la preparación del plan o programa y antes de su adopción (STJUE de 17 de junio de 2010, asuntos acumulados C 105/09 y C 110/09). Los conceptos de planes y programas no son unívocos en los ordenamientos de los Estados miembros por ello la Directiva 2001/42/CE únicamente contempla algunos elementos de los conceptos [art. 2.a)] e incluye las modificaciones de estos planes y programas. Estos elementos definitorios son recogidos en la LEA en el diseño del ámbito material de aplicación (art. 6.1).

La noción de plan o programa se configura de tal manera que engloba todas las posibilidades de elaboración y aprobación, independientemente de las peculiaridades de los sistemas jurídicos nacionales. Por ello, la interpretación que ha de darse a los elementos conceptuales ha de ser amplia, esto es, que no suponga *a priori* la exclusión de planes o programas que puedan tener efectos ambientales significativos.

De esta forma, la LEA define planes y programas como «el conjunto de estrategias, directrices y propuestas destinadas a satisfacer necesidades sociales, no ejecutables directamente, sino a través de su desarrollo por medio de uno o varios proyectos»

[letra b) de su artículo 5.2]. La LEA pone así el acento en la necesidad de desarrollo del plan o programa para que pueda producir efectos en la realidad física.

En cuanto a los proyectos sometidos a EIA, su objeto son aquellos (ya sean públicos o privados) que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, entendiéndose por éstos «cualquier actuación que consista en la ejecución o explotación de una obra, una construcción o instalación, así como el desmantelamiento o demolición o cualquier intervención en el medio natural o en el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación o al aprovechamiento de los recursos naturales o del suelo y del subsuelo así como de las aguas marinas» [art. 5.3.b)]. Deben subrayarse algunos aspectos, de forma que el elemento nuclear de la definición de proyecto consiste en intervenciones de cualquier naturaleza que alteran la realidad física y que, por ello, pueden tener «efectos adversos significativos sobre el medio ambiente» (STJUE de 19 de abril de 2012, asunto C-121/11). Si no hay obras ni intervenciones que modifiquen la realidad física, cualquier otra actuación, como por ejemplo la renovación de una autorización existente, no puede ser calificada como proyecto a los efectos de la evaluación ambiental (STJUE de 17 de marzo de 2011, asunto C-275/09).

Por otro lado, estas definiciones plantean uno de los principales problemas en la aplicación de las técnicas de evaluación ambiental, esto es, la difusa frontera entre los conceptos de plan o programa y el de proyecto, así como la relación entre ambas técnicas. De este modo, el artículo 13 de la LEA determina que «la evaluación ambiental estratégica de un plan o programa no excluye la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que de ellos se deriven».

En cuanto a los «efectos adversos significativos» a los que nos hemos referido, se trata de un «concepto jurídico indeterminado» empleado por el legislador europeo en otras normas, como la Directiva 2004/35/CE de Responsabilidad Medioambiental. A estos efectos, los Anexos III y II de las Directivas de evaluación han de servir para identificar, por parte de los Estados miembros, cuando un plan, programa o proyecto pueden tener efectos adversos significativos para el medio ambiente y, por ello, han de incluirse con umbrales pertinentes en la lista positiva o han de someterse a la correspondiente a evaluación. Como es fácil advertir, no se trata de ningún principio que sirva para delimitar el ámbito de aplicación de las evaluaciones, sino más bien un criterio que debe operar en la elaboración de los propios listados de los Estados miembros. Estos criterios hacen referencia a las características de los planes, programas y proyectos, a las características de la zona afectada y a los efectos o impactos potenciales sobre la misma. La LEA ha trasladado a sus correspondientes anexos los referidos anexos de las Directivas, aunque con alguna matización técnica, como la referencia expresa al patrimonio cultural en los criterios establecidos en su Anexo III, referidos a proyectos. Para ejemplificar los criterios, podemos acudir además



de a los mencionados Anexos II y III de la LEA (entre otros, la extensión del impacto, si tiene carácter transfronterizo, la duración, frecuencia y reversibilidad del impacto, etc.) a los establecidos en el artículo 7.2 respecto de las modificaciones de las características de un proyecto, las cuales producirán efectos adversos significativos cuando supongan:

1. Un incremento significativo de las emisiones a la atmósfera.
2. Un incremento significativo de los vertidos a cauces públicos o al litoral.
3. Incremento significativo de la generación de residuos.
4. Un incremento significativo en la utilización de recursos naturales.
5. Una afección a Espacios Protegidos Red Natura 2000.
6. Una afección significativa al patrimonio cultural.

4.2. Delimitación del ámbito de aplicación material de la Evaluación Ambiental Estratégica.

4.2.1. Ámbito de aplicación obligatorio. La evaluación ordinaria o propia

De acuerdo con el artículo 6 de la LEA, serán objeto de una evaluación ambiental estratégica ordinaria los planes y programas, así como sus modificaciones, que se adopten o se aprueben por una Administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma, en los siguientes supuestos:

1º. Cuando establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se refieran a la agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo.

Como ha manifestado nuestra jurisprudencia, los fundamentos que informan este ámbito obligatorio de la EAE referida a importantes sectores de inversión, «son el principio de cautela y la necesidad de protección del medio ambiente a través de la integración de esta componente en las políticas y actividades sectoriales. Y ello para garantizar que las repercusiones previsibles sobre el medio ambiente sean tenidas en cuenta antes de la adopción y durante la preparación de los planes y programas en un proceso continuo, desde la fase preliminar de borrador, antes de las consultas, a la última fase del plan o programa (STSJ de Cantabria, de 17 de octubre de 2012).

La sujeción de estos instrumentos a la evaluación estratégica requiere, además de referirse a los sectores enumerados, que en el correspondiente plan o programa se



establezca las determinaciones necesarias que habiliten el desarrollo de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental. Deben ser instrumentos que, en definitiva, constituyan el marco de una futura autorización de un proyecto sometido, a su vez, a evaluación ambiental. También se incluyen en este ámbito, las modificaciones de la planificación o programación de los referidos sectores, siempre que no implique una modificación menor.

2º. Cuando requieran una evaluación por afectar a espacios Red Natura 2000 en los términos previstos en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB). En efecto la planificación afectada por la Directiva hábitats fue la primera en someterse a una evaluación de sus repercusiones ambientales. De lo que se trata esencialmente es de aplicar la obligación europea, ahora incorporada en el art. 45.4 de la LPNB, de evaluar las repercusiones ambientales de cualquier plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectarlo de forma apreciable, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos; y ello como mecanismo para asegurar la preservación de los valores que, precisamente, motivaron su inclusión dentro de la Red Natura.

3º. También se realizará una evaluación ambiental estratégica, en sentido ordinario, cuando el órgano ambiental así lo decida, bien de oficio o a instancia del promotor, en los supuestos que se incluyen en el ámbito de la evaluación simplificada.

4.2.2. Ámbito de aplicación posible. La evaluación simplificada

La evaluación simplificada (más breve y sencilla de realizar) opera respecto de los siguientes planes y programas:

1º. Las modificaciones menores de los planes y programas en los que concurran las circunstancias de la evaluación ordinaria. Si bien las modificaciones de los planes y programas sujetos a evaluación, como ya se ha expuesto, también se someten obligadamente a evaluación ambiental estratégica, aquellas modificaciones que sean «menores» se someterán a la referida evaluación simplificada. En el art. 5.2.f) de la LEA se define las modificaciones menores como aquellos «cambios en las características de los planes o programas ya adoptados o aprobados que no constituyen variaciones fundamentales de las estrategias, directrices y propuestas o de su cronología pero que producen diferencias en los efectos previstos o en la zona de influencia». La modificación, por tanto, no ha de ser fundamental, es decir, no ha de producirse variación alguna en las directrices o propuestas del plan o programa, pero, sin embargo, sí pueden suponer un cambio en los efectos previstos por el plan o en la zona afectada. No obstante, lo relevante en este tipo de modificaciones es si conllevan o no efectos significativos para el medio ambiente, criterio ecológico básico que



supone el sometimiento del plan o programa a la evaluación ambiental estratégica (ordinaria), con independencia de que la modificación sea calificada como de «menor».

2º. Los planes y programas en los que concurran las circunstancias de la evaluación ordinaria, pero que establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión. Ello implica que sean planes o programas de ámbito local, aunque deben concurrir todos los requisitos exigidos en el ámbito ordinario y, además, debe procederse de igual forma identificando, en su caso, los efectos significativos sobre el medio ambiente para decidir si corresponde o no realizar la evaluación ordinaria. Si no se producen estos efectos significativos, es el elemento territorial el que debe primar en esta delimitación, obviando cualquier otro elemento como pueda ser el número de actividades objeto de planificación.

3º. Los planes y programas que, estableciendo un marco para la autorización en el futuro de proyectos, no cumplan los demás requisitos necesarios para su evaluación ambiental ordinaria. Es el único supuesto de este ámbito de aplicación en el que no se requiere que concurran los requisitos exigidos para la evaluación ordinaria, esto es, se ha de referir a otros sectores de los enumerados en el primer ámbito material de aplicación, o bien se ha de tratar de planes o programas de los que no deriven proyectos sujetos a evaluación de impacto ambiental. Con ello, la Directiva 2001/42/CE pretendió establecer una cláusula de cierre respecto de la obligación de verificar la concurrencia o no de efectos significativos ambientales. Se trata, por tanto, de evitar que puedan aprobarse instrumentos que, afectando al medio, se escapen de la obligación de su evaluación ambiental, aunque sea de una evaluación simplificada.

4.3. Delimitación del ámbito material de aplicación de la Evaluación de Impacto Ambiental

Los proyectos sometidos a «evaluación ordinaria» son como regla general los comprendidos en el anexo I (el cual no podemos reproducir aquí por su extensión pero que contiene un listado de las principales actividades económicas y cuándo por su volumen, capacidad o peligrosidad requerirán una EIA), así como los proyectos que, presentándose fraccionados, alcancen los umbrales del anexo I mediante la acumulación de las magnitudes o dimensiones de cada uno de los proyectos considerados [(art. 7.1.a) LEA]. Asimismo, también se someterán a evaluación ordinaria las modificaciones de cualquier proyecto cuando cumpla, por sí sola, los umbrales del anexo I (art. 7.1.c) LEA].

Existen, además, otros dos supuestos en los que los proyectos del anexo II, en principio sujetos a evaluación simplificada son, sin embargo, sometidos a evaluación ordinaria. En primer lugar, cuando en aplicación de los criterios del anexo III se decida



por el órgano ambiental tras haber realizado la evaluación simplificada [art. 7.1.b) LEA]. En segundo lugar, cuando el promotor decida someter a una evaluación ordinaria proyectos en principio sometidos a la simplificada [art. 7.1.c) LEA].

Por el contrario, serán objeto de una «evaluación de impacto ambiental simplificada», es decir, una evaluación preliminar caso por caso, y que podrán dar lugar a la exigibilidad singularizada de la evaluación ambiental ordinaria, los proyectos que, *a priori*, presentan efectos ambientales menos significativos. Son los proyectos del anexo II; los proyectos no incluidos ni en el anexo I ni el anexo II que puedan afectar de forma apreciable, directa o indirectamente, a Espacios Protegidos Red Natura 2000; cualquier modificación de las características de un proyecto del anexo I o del anexo II, distinta de las modificaciones descritas en el artículo 7.1.c), que pueda tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente; los proyectos fraccionados que alcancen los umbrales del anexo II; y los proyectos del anexo I para desarrollar o ensayar nuevos métodos o productos, siempre que la duración del proyecto no sea superior a dos años (art. 7.2 LEA).

4.4. Los supuestos excluidos de la evaluación ambiental

De forma conjunta se regulan los supuestos excluidos de la evaluación ambiental en el artículo 8 de la LEA, tanto para los planes y programas, como para los proyectos. De igual manera, también se regula en este precepto las exclusiones singularizadas de proyectos.

4.4.1 Las exclusiones genéricas

En cuanto a la EAE, se excluyen los planes o programas que tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en los casos de emergencia, así como los de tipo financiero o presupuestario.

Por otro lado, aunque no se articula como exclusión sino fuera del ámbito de aplicación, la EAE no alcanza a los planes y programas cofinanciados con cargo a los respectivos períodos de programación vigentes; sin embargo, ello no conlleva una ausencia de evaluación sino que solo implica un cambio en el marco normativo de evaluación ambiental a realizar, pues como prevé la Disposición adicional segunda de la LEA «la evaluación ambiental de planes y programas cofinanciados por la Unión Europea se realizará de conformidad con lo previsto en la normativa comunitaria que le resulte de aplicación».

En cuanto a los proyectos, esto es, en relación a las exclusiones del ámbito de aplicación de la EIA, se contemplan dos exclusiones genéricas. Por un lado, están



excluidos los proyectos relacionados con los objetivos de la defensa nacional cuando tal aplicación pudiera tener repercusiones sobre tales objetivos. Por otro lado, la relativa a los proyectos detallados aprobados específicamente por una Ley». Ahora bien, la LEA precisa los requisitos que ha de cumplir esta exclusión, de modo que «estos proyectos deben contener los datos necesarios para la evaluación de las repercusiones de dicho proyecto sobre el medio ambiente y en la tramitación de la Ley de aprobación del proyecto se deben cumplir los objetivos establecidos en esta Ley», evitando así que la fuga hacia la tramitación de una ley singular sirva de excusa para eludir la evaluación ambiental de proyectos.

4.4.1 Las exclusiones singulares

En supuestos excepcionales, debidamente motivados, los órganos de gobierno de las administraciones ambientales podrán excluir un proyecto del procedimiento de evaluación de impacto ambiental. En concreto, «el Consejo de Ministros, en el ámbito de la Administración General del Estado, y el órgano que determine la legislación de cada comunidad autónoma, en su respectivo ámbito de competencias, podrán, en supuestos excepcionales y mediante acuerdo motivado, excluir un proyecto determinado del procedimiento de evaluación de impacto ambiental» (art. 8.3 LEA). Por lo demás, este precepto establece la forma de actuación en los supuestos de exclusión singularizada de proyectos, es decir, primero se examinará la conveniencia de someter el proyecto excluido a otra forma de evaluación ambiental, de acuerdo con los principios y objetivos de la ley; el acuerdo de exclusión y su motivación se publicarán, poniendo a disposición del público la información relativa a la decisión de exclusión y los motivos que la justifican, y el examen sobre las formas alternativas de evaluación del proyecto excluido; y por último se comunicará a la Comisión Europea con carácter previo a la autorización del proyecto. De lo expuesto se desprenden los requisitos materiales y formales para proceder a la exclusión singularizada de un proyecto. En efecto, debe tratarse de proyectos que obviamente estén sometidos a evaluación ambiental, en segundo lugar, ha de concurrir la causa de excepcionalidad, esto es, que sea imprescindible la intervención inmediata de la Administración, de forma que los proyectos se presenten como obligados remedios de urgencia con los que atender a situaciones extraordinarias y de imposible previsión y, por último, se ha de motivar, se ha de analizar la conveniencia de realizar otra forma de evaluación. Todo ello, como decimos, debe publicarse, ponerse a disposición del público y comunicarse a la Comisión Europea. Finalmente, se podrá determinar si procede de forma particular la exclusión del procedimiento de evaluación de impacto ambiental en proyectos de:



- a) Construcción de centros penitenciarios, o en aquellos proyectos declarados de especial interés para la seguridad pública por las administraciones competentes.
- b) Obras de reparación de infraestructuras críticas dañadas como consecuencia de acontecimientos catastróficos y obras de emergencia.

5. EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

Tanto en la EAE como en la EIA encontramos una terna de sujetos intervinientes. Según el artículo 5.3.a) de la LEA el «promotor», es cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que pretende realizar un proyecto de los comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley. A él le corresponde iniciar ante el órgano sustantivo el procedimiento de EIA, tanto si es obligatorio como si decide someterse potestativamente a él [art. 7.1d) LEA], solicitar el documento de alcance al órgano ambiental (art. 34.1 LEA) presentar el estudio de impacto ambiental o indicar qué parte de la información aportada debería gozar de confidencialidad (art. 15. 2 LEA). Desde la perspectiva ambiental, es el sujeto al que se le imputan los costes de prevención, corrección y restauración.

El «Órgano sustantivo» se define en el art.5.1.2º.d) de la LEA como «aquél órgano de la Administración pública que ostenta las competencias para adoptar o aprobar un plan o programa, para autorizar un proyecto, o para controlar la actividad de los proyectos sujetos a declaración responsable o comunicación previa». Es pues la autoridad administrativa con competencias en un concreto ámbito sectorial, responsable de tramitar el procedimiento de base y otorgar la autorización solicitada. Además, es el único interlocutor con el promotor.

Por su parte el «órgano ambiental», según el apartado e) del mismo art. 5 de la LEA, es el órgano de la Administración pública que realiza el análisis técnico de los expedientes de evaluación ambiental y formula las declaraciones estratégicas y de impacto ambiental, y los informes ambientales. En el ámbito estatal corresponde esta función al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (art. 11 LEA) mientras que en el ámbito autonómico y local habrá de estarse a lo que disponga la legislación autonómica respectiva.

En cuanto al procedimiento administrativo en sí, es el modo de producción de los actos administrativos, el cauce formal para la actividad administrativa y el ejercicio de las potestades administrativas, como es sabido. El procedimiento de EAE se regula principalmente en el Capítulo I de la LEA, si bien, dado su carácter unificador de procedimientos, en los restantes títulos de la Ley se incluyen otros preceptos aplicables a la misma.



5.1. Evaluación ordinaria

Se define siguiendo el art. 5 como «el procedimiento administrativo instrumental respecto del de aprobación o de adopción de planes y programas, a través del cual se analizan los posibles efectos significativos sobre el medio ambiente de dichos planes y programas. Se distinguen dos tipos de EAE: la que concluye mediante una Declaración Ambiental Estratégica, respecto de los planes y programas sometidos al procedimiento de EAE ordinaria (regulado en los arts. 17 a 28), y la que concluye mediante un Estudio Ambiental Estratégico, respecto de los planes y programas sometidos al procedimiento de evaluación estratégica simplificada (arts. 29 a 32).

La EAE ordinaria constará de los siguientes trámites (art. 17):

a) Solicitud de inicio (art. 18). Se efectúa por el promotor, que deberá presentarla ante el Órgano sustantivo junto con la documentación exigida por la legislación sectorial, acompañada del borrador del plan o programa y de un documento inicial estratégico. Este documento, junto con el Estudio Ambiental Estratégico deberán ser realizados por personas que posean capacidad técnica suficiente, cumpliendo las disposiciones de la LEA. Realizadas las comprobaciones anteriores, el Órgano sustantivo remitirá al Órgano ambiental la solicitud de inicio y los documentos mencionados, quien podrá resolver su inadmisión si estima de modo inequívoco que el plan o programa es manifiestamente inviable por razones ambientales, si el documento inicial estratégico no reúne condiciones de calidad suficientes o si ya se hubiese dictado una declaración desfavorable sobre un plan o programa sustancialmente análogo al presentado.

b) Las consultas previas y determinación del alcance del estudio ambiental estratégico (art. 19), del borrador del plan o programa y el documento inicial estratégico, que deberán pronunciarse en el plazo de 45 días hábiles a contar desde su recepción.

c) Elaboración del estudio ambiental estratégico (art. 20), por el promotor, en el que se identificarán, describirán y evaluarán los posibles efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables técnica y ambientalmente viables, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan o programa.

d) Información pública y consultas a las Administraciones públicas afectadas y personas interesadas (arts. 21 a 23 y 49). El Estudio Ambiental Estratégico se considera parte integrante del plan o programa, y así la LEA establece que el promotor elaborará la versión inicial del plan o programa teniendo en cuenta precisamente el Estudio Ambiental Estratégico; debiendo presentar ambos documentos ante el Órgano sustantivo que someterá dicha versión inicial del plan o programa junto con el Estudio Ambiental Estratégico, y su resumen no técnico, a información pública, previo anuncio



en el BOE o Diario Oficial correspondiente y, en su caso, en su sede electrónica, por un período mínimo de 45 días hábiles. De modo simultáneo también los someterá a consulta de las Administraciones Públicas afectadas y de las personas interesadas.

e) Análisis técnico del expediente (art. 24). El expediente de EAE está integrado por la propuesta final de plan o programa, el Estudio Ambiental Estratégico, el resultado de la información pública y de las consultas, así como su consideración, y por un documento resumen en el que el promotor describa la integración en la propuesta final del plan o programa de los aspectos ambientales de todos ellos. Formalizado el mismo, el Órgano sustantivo debe remitirlo al Órgano ambiental, con la finalidad de que éste realice un análisis técnico del expediente y de los impactos significativos de la aplicación del plan o programa en el medio ambiente.

f) Declaración ambiental estratégica (arts. 10, 12 y 25 a 28). Supone el documento con el que termina la evaluación, que se define como el informe preceptivo y vinculante del Órgano ambiental con el que finaliza el procedimiento, y que evalúa la integración de los aspectos ambientales en la propuesta del plan o programa (art. 5.2º). Por tanto, tiene naturaleza de informe preceptivo, determinante, y debe contener una exposición de los hechos que resuma los principales hitos del procedimiento incluyendo los resultados de la información pública y de las consultas, así como de las determinaciones, medidas o condiciones finales que deban incorporarse en el plan o programa que finalmente se adopte o apruebe. Una vez formulada, la Declaración debe remitirse para su publicación en el plazo de 15 días hábiles al Boletín Oficial del Estado o Diario Oficial correspondiente, sin perjuicio de su publicación en la sede electrónica del Órgano ambiental.

Por lo demás, en todo lo no previsto en materia procedimental por la LEA se aplicará, naturalmente, la Ley 39/2015 de 1 de Octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En cuanto a los plazos con los que cuenta el Órgano ambiental para la realización de estas fases son:

- Tres meses para realizar las consultas previas y elaborar el documento de alcance del Estudio Ambiental Estratégico, a contar desde la recepción de la solicitud de inicio de la evaluación, acompañada del borrador del plan o programa y de un documento inicial estratégico.
- Quince meses para la elaboración del Estudio Ambiental Estratégico y para la realización de la información pública y las consultas correspondientes, a contar desde la notificación al promotor del documento de alcance, y
- Cuatro meses, prorrogables por dos meses más (por razones justificadas debidamente motivadas desde la recepción del expediente completo y comunicadas al promotor y al órgano sustantivo) para el análisis técnico del expediente y la formulación de la Declaración Ambiental Estratégica.



5.2. Evaluación simplificada

Recordemos que el art. 5.1 de la LEA establece que la EAE procede respecto de los planes y programas y que concluye mediante el Informe Ambiental Estratégico en relación con los sometidos al procedimiento de evaluación estratégica simplificada. El procedimiento para llevarla a cabo es mucho más simple y breve. Comienza con la solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica simplificada (art. 29), presentada por el promotor ante el órgano sustantivo (art. 11), acompañada del borrador del plan o programa y de un documento ambiental estratégico que contendrá, al menos, la información exigida en el artículo 29 (objetivos, alcance y contenido del plan y las alternativas, los efectos ambientales previsibles, la motivación de la aplicación del procedimiento simplificado, un resumen de las alternativas contempladas y las medidas previstas para prevenir, reducir y corregir en la medida de lo posible cualquier efecto negativo en el medio ambiente como consecuencia de la aplicación del plan, así como las medidas de seguimiento del mismo).

A continuación, en el supuesto de que el Órgano sustantivo compruebe que la solicitud no incluye los documentos señalados, requerirá al promotor para que, en un plazo de 10 días hábiles, los aporte. Asimismo, comprobará que la documentación cumple los requisitos exigidos, tras lo cual remitirá al Órgano ambiental la solicitud de inicio y los documentos, quien, en plazo de 20 días hábiles desde la recepción podrá resolver su inadmisión si estima de modo inequívoco que el plan o programa es manifiestamente inviable por razones ambientales o que el documento ambiental estratégico no reúne las condiciones de calidad suficientes.

La fase siguiente es la relativa a las consultas a las Administraciones Públicas afectadas y a las personas interesadas (art. 30 LEA), que deberán pronunciarse en un plazo máximo de 45 días hábiles.

La fase final de la evaluación simplificada es la elaboración del Informe Ambiental Estratégico (art. 31 LEA), definido como el «informe preceptivo y determinante del órgano ambiental con el que concluye la EAE simplificada». El Órgano ambiental lo formulará en el plazo de cuatro meses desde la recepción de la solicitud de inicio y de los documentos que la deben acompañar. El mismo órgano resolverá mediante la emisión del Informe Ambiental Estratégico, que podrá determinar que, bien el plan o programa se tiene que someter a EAE ordinaria porque pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente, en cuyo caso elaborará el documento de alcance del Estudio Ambiental Estratégico, notificándose esta decisión al promotor para que elabore el Estudio Ambiental Estratégico y continúe con la tramitación del procedimiento ordinario; o bien, que el plan o programa no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente, en los términos establecidos en el Informe Ambiental Estratégico.



Formulado el Informe se ha de publicar en el plazo de 15 días hábiles en el BOE o Diario Oficial correspondiente, sin perjuicio de su publicación en la sede electrónica del órgano ambiental. Seguidamente en el plazo de 15 días hábiles desde la aprobación del plan o programa, el Órgano sustantivo remitirá para su publicación en el Boletín o Diario Oficial correspondiente la resolución por la que se adopta o aprueba el plan y podrá a disposición del público el contenido del mismo.

6. EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE PROYECTOS

6.1. La Evaluación de Impacto Ambiental ordinaria

Tal y como nos recuerda la Directiva 2011/92/UE, lo más importante en materia de evaluación de proyectos es «definir bien los proyectos que deben someterse a una evaluación, las obligaciones del promotor y el contenido de la evaluación». Y desde el punto de vista del derecho interno, importa que el proceso de evaluación no se alargue en el tiempo y se faciliten los canales de participación pública. Por tanto, el correcto procedimiento administrativo será aquél que garantice estos extremos con la mayor eficacia y brevedad posibles.

En relación con las actuaciones previas, suponen una fase en la que se incluyen los trámites capitales y obligatorios de la EIA: la información pública y las consultas a las autoridades administrativas, a las personas interesadas y a los Estados afectados (de forma obligatoria). También con carácter facultativo se integra la emisión del documento de alcance y el *scoping* previo, de este modo, antes del inicio del procedimiento ordinario, el órgano sustantivo debe realizar una serie de trámites que la LEA regula en el art. 33. Conforme al art. 33.2.a), «con carácter potestativo, el promotor podrá solicitar, de conformidad con el artículo 34, que el órgano ambiental elabore el documento de alcance del estudio de impacto ambiental. El plazo máximo para su elaboración es de tres meses». Sirve para que el promotor tenga un informe de la Administración sobre la exhaustividad y complitud del estudio de impacto ambiental. Su razón de ser es, pues, ayudar al promotor en el buen desarrollo del estudio de impacto ambiental.

Realizados los trámites descritos, el órgano sustantivo remitirá al promotor en el plazo máximo de 30 días hábiles, los informes y alegaciones recibidas para su consideración del estudio de impacto ambiental y la modificación del proyecto si fuera necesario (art. 38 LEA). Evacuado este trámite, el promotor deberá presentar ante el órgano sustantivo la documentación correspondiente que incluye como mínimo la solicitud de inicio de la EIA, las alegaciones e informes recibidos y las observaciones del órgano sustantivo que, en su caso, estime oportuno (art. 39 LEA). Su presentación se



hará en la fecha que estime el promotor aunque siempre con la prevención de que de no hacerlo en el plazo de un año el órgano sustantivo declarará la caducidad de las actuaciones (art. 33.2 LEA). De ser presentada, el Órgano sustantivo deberá comprobar la idoneidad de la documentación (que esté completa y cumpla con los requisitos exigidos), y en su defecto, otorgará plazo de subsanación de 10 días hábiles. Hechas las comprobaciones remitirá la solicitud con la documentación obrante al órgano ambiental, finalizando así las actuaciones previas y abriéndose formalmente el procedimiento ordinario de EIA, el cual se compone de tres actuaciones sucesivas y dirigidas a un único fin: emitir la Declaración de Impacto Ambiental (DIA). El órgano ambiental realizará estos trámites en el plazo de 4 meses, prorrogables por 2, contados desde la recepción completa del expediente de impacto ambiental (art. 33.3 LEA). La Ley prevé un trámite de admisión previa de la solicitud que deberá realizarse en el plazo de 20 días hábiles y tiene como finalidad que los promotores conozcan, desde una fase muy preliminar del procedimiento, que existen fundadas razones para entender que el proyecto no podrá contar con una declaración ambiental favorable. La inadmisión procederá si (art. 39.4 LEA): a) Si estimara de modo inequívoco que el proyecto es manifiestamente inviable por razones ambientales; b) Si estimara que el estudio de impacto ambiental no reúne condiciones de calidad suficientes; y c) Si ya hubiese inadmitido o ya hubiese dictado una declaración de impacto ambiental desfavorable en un proyecto sustantivamente análogo al presentado.

De ser estimada, se procederá al examen técnico del expediente, que constituye la principal labor de instrucción que debe realizar el órgano ambiental. Se analizará la viabilidad ambiental del proyecto poniendo especial atención en la toma en consideración de las alegaciones e informes recabados y el cambio climático. Todo ello sin perjuicio de cualesquiera factores relacionados con los recursos naturales, salud, paisaje y demás valores ambientales sobre los que puede impactar el proyecto y que recogerá necesariamente el Estudio de Impacto Ambiental.

La evaluación de impacto ambiental culmina con la emisión de la DIA, de la que se ocupa el artículo 41 de la LEA. Finalizado el análisis técnico del expediente, el órgano ambiental formulará la DIA que tendrá naturaleza de informe preceptivo y determinante de los contenidos mínimos que estipula el citado precepto. Se trata de una declaración que debe anteceder siempre a la autorización sustantiva y su no observación dará lugar al inicio del correspondiente procedimiento sancionador (arts. 58 y ss. LEA). Como ha declarado el TS (STS de 27 de noviembre de 2013) su falta constituye una causa de nulidad de pleno derecho y contamina de nulidad el acto administrativo autorizatorio del proyecto. La DIA será objeto de publicación en el BOE o Diario Oficial correspondiente, así como en la sede electrónica del órgano ambiental en el plazo de 15 días y se remitirá al órgano sustantivo que la comunicará al promotor. Una vez recibida, el órgano sustantivo adoptará la decisión de autorizar o



denegar el proyecto publicando su decisión en los boletines oficial y notificando la misma a los sujetos interesados en el procedimiento.

La DIA perderá su vigencia en el plazo de 4 años, no obstante, la LEA da la opción al promotor de solicitar la prórroga por 2 años más. A tal fin, el órgano ambiental resolverá la solicitud de prórroga presentada en un plazo de 6 meses. Transcurrido dicho plazo sin que el órgano ambiental haya resuelto, se entenderá estimada la solicitud de prórroga. Asimismo, también contempla la Ley la posibilidad modificación de las condiciones de la DIA cuando concurra alguna de las circunstancias enunciadas en el art. 44 LEA. Constituye, en principio, una medida eficaz para economizar tiempo y ahorrar actuaciones procedimentales.

6.1. La Evaluación de Impacto Ambiental simplificada

Regulada en la sección 2ª del Capítulo II del título II, consiste en un examen previo para decidir si el proyecto deber ser evaluable o no. Si se considera que tiene efectos significativos sobre el ambiente, debe someterse a evaluación ordinaria. En caso contrario, puede aprobarse siguiendo sólo las consideraciones del informe ambiental dictado. La disposición del cauce procedimental es muy similar al procedimiento ordinario, por lo que las consideraciones ya realizadas sirven para esta modalidad de evaluación. Los trámites esenciales de este procedimiento son el inicio a instancia del interesado, el trámite de admisión previa de la solicitud, la realización de consultas y la resolución. El plazo fijado por la LEA para resolver el procedimiento es de tres meses desde la solicitud (art. 47.1).

En cuanto al inicio, a diferencia del procedimiento ordinario, tiene más protagonismo el órgano ambiental, al que se le encomiendan las tareas de consulta a las Administraciones Públicas y a las personas interesadas. La razón es obvia ya que los proyectos no se están sometiendo a evaluación ambiental sino al enjuiciamiento de si es obligado o no tal proceso, para lo cual se precisa recabar la información necesaria a través del trámite de consultas. Recibida la solicitud presentada por el promotor, el órgano sustantivo procederá a comprobar que la documentación anexa cumple los requisitos legalmente establecidos, verificados los cuales procederá a remitir al órgano ambiental el expediente. Siguiendo el modelo del proceso ordinario, se introduce una fase de admisión a trámite, en el plazo de 20 días desde la recepción de la solicitud de inicio. Se podrá inadmitir si se estima de modo inequívoco que el proyecto es manifiestamente inviable por razones ambientales o si el documento ambiental no reúne las condiciones de calidad suficientes. De resultar admitida la solicitud se continuará con el procedimiento, procediendo el órgano ambiental a consultar a las Administraciones Públicas afectadas y a las personas interesadas.



El procedimiento culmina con la resolución por parte del órgano ambiental. Como señala el artículo 47.2 de la LEA, el órgano ambiental, teniendo en cuenta el resultado de las consultas realizadas, resolverá mediante la emisión del informe de impacto ambiental, que contendrá alguna de las siguientes soluciones, siempre «razonadas»:

1. Que el proyecto deba someterse a EIA ordinaria por tener efectos significativos sobre el medio ambiente.
2. Que el proyecto no deba someterse a EIA ordinaria por no tener efectos ambientales significativos.

El informe, que adoptará la forma de resolución administrativa, se remitirá para su publicación en los boletines oficiales correspondientes en el plazo de 15 días desde su adopción. Ello sin perjuicio de la notificación al promotor y al órgano sustantivo. En el caso de que el informe exima de someter a EIA el proyecto, se continuará con el procedimiento sustantivo y la potencial aprobación del proyecto. Si por el contrario, el informe exige el sometimiento del proyecto a EIA, el promotor deberá proceder a confeccionar el Estudio de Impacto Ambiental para su presentación ante el órgano sustantivo o bien desistir del proyecto. También podrá solicitar al órgano ambiental el documento de alcance, para la cual se conservarán las actuaciones del procedimiento simplificado en lo que concierne a las consultas.

7. SEGUIMIENTO Y VIGILANCIA DEL CUMPLIMIENTO EN MATERIA DE EVALUACIÓN AMBIENTAL.

El procedimiento de evaluación ambiental tiene una finalidad claramente predeterminada, vinculada a la protección y preservación, en última instancia, de los recursos naturales. Por ello, tal y como enuncia el artículo 1 de la LEA, se prevé el seguimiento y vigilancia del cumplimiento en materia de evaluación ambiental. A esta cuestión dedica la Ley los arts. 51 y 52. Función que recae sobre los órganos sustantivos, orientada a garantizar que sean cumplidas las prescripciones del procedimiento de evaluación ambiental correspondientes.

En los supuestos de declaraciones e informes ambientales estratégicos el seguimiento se realizará sobre los efectos en el medio ambiente de la aplicación o ejecución de los planes o programas correspondientes «para, entre otras cosas, identificar con prontitud los efectos adversos no previstos y permitir llevar a cabo las medidas adecuadas para evitarlos». En cuanto al seguimiento de la EIA de proyectos, «la DIA o el informe de impacto ambiental podrá definir, en caso necesario, los requisitos de seguimiento para el cumplimiento de las condiciones establecidas en los mismos».

Se prevé en ambos casos la remisión por el promotor al órgano sustantivo de un informe de seguimiento sobre el cumplimiento de las condiciones expresamente



establecidas al respecto en la declaración o el informe ambiental correspondiente, si bien resulta ser preceptiva en el caso de la EAE y meramente potestativa en el de la EIA de proyectos. Tal informe de seguimiento deberá extenderse acerca del grado de cumplimiento de la declaración o informe ambiental correspondiente, profundizando, en el cumplimiento de las condiciones, o de las medidas correctoras y compensatorias que hubieran podido acordarse en el procedimiento, mediante el establecimiento del programa de vigilancia ambiental. Este programa, establecerá un sistema que garantice el cumplimiento de las indicaciones y medidas, preventivas y correctoras y compensatorias contenidas en el Estudio de Impacto Ambiental tanto en la fase de ejecución como en la de explotación y atenderá a la vigilancia durante la fase de obras y al seguimiento durante la fase de explotación del proyecto.

Finalmente, los artículos 53 y siguientes de la LEA desarrollan los aspectos relativos a la represión administrativa de los ilícitos que pudieran cometerse en relación con la aplicación de la LEA, así, especialmente, la atribución de la potestad sancionadora (al órgano sustantivo), los sujetos responsables (los promotores), el régimen de infracciones y sanciones aplicables en esta materia (clasificadas en muy graves, graves y leves), y en particular, las especialidades propias del procedimiento sancionador a seguir (arts. 58 a 64).

BIBLIOGRAFÍA

CASADO CASADO, L.; PERNAS GARCÍA, J. J.; DE LA VARGA, A. y SÁNCHEZ, J. (2016) La ordenación económica de los proyectos con repercusión ambiental en el contexto de la crisis económica: autorización ambiental integrada, evaluación de impacto ambiental de proyectos y licencia y comunicación previa de actividades con menor incidencia ambiental. En SANZ LARRUGA F. J. y PERNAS GARCÍA J.J. (Dirs.) Derecho ambiental para una economía verde, informe ECOVER. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi.

CONDE ANTEQUERA, J. (2012) Instrumentos públicos de protección ambiental (I): La planificación como técnica de protección y la evaluación de planes y programas. En TORRES LÓPEZ, M.A. y ARANA GARCÍA, E. (Dirs.) Derecho Ambiental. Madrid: Tecnos.

QUINTANA LÓPEZ, T. (2014) Evaluación de impacto ambiental y evaluación estratégica. Valencia: Tirant lo Blanch.

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. (2014) Régimen jurídico de la evaluación ambiental, Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi.

